

Cadrage et méthode

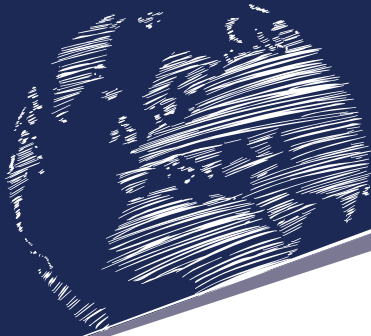
Les récents rapports du GIEC et de l'IPBES ont montré que la planète s'éloignait d'une trajectoire soutenable : les conséquences des ambitions climatiques affichées à ce jour par les États dessinent un monde à 3,2 °C, bien au-delà de l'Accord de Paris, et les atteintes à la biodiversité et aux écosystèmes continuent de s'aggraver. Mais le mouvement des « gilets jaunes » a montré qu'une politique menée au nom de la lutte contre le changement climatique pouvait être rejetée si elle ne prenait pas en compte ses effets sur les inégalités sociales et territoriales.

Cette crise a révélé au grand jour l'urgence d'une réflexion globale sur l'ensemble des politiques publiques et sur leurs interactions. Mener à bien la transition écologique et faire face aux risques de rupture transformeront nécessairement nos manières de consommer, de travailler, de produire, d'habiter, de nous déplacer, d'investir... et sans doute de prendre des décisions collectives sur l'ensemble de ces sujets.

Malgré la prise de conscience progressive de ces enjeux, il n'existe pas aujourd'hui de solution « clés en main » permettant d'y répondre globalement, ni en termes théoriques, ni par une série de dispositifs. Le moment semble donc venu de prendre ces perspectives au sérieux et de s'en servir pour repenser la fabrique des politiques publiques.

La réflexion sur l'environnement a conduit à celle de développement durable, puis de soutenabilité. C'est cette notion de soutenabilité elle-même qu'il s'agit à présent d'élargir, pour permettre la prise en compte simultanée des approches visant à la soutenabilité sociale, économique, mais aussi démocratique et institutionnelle des politiques et des pratiques. C'est ainsi que les institutions publiques, qu'elles soient mondiales, européennes, nationales ou locales, se voient aujourd'hui confrontées à la nécessité d'articuler les unes avec les autres plusieurs « soutenabilités » d'une manière qui en permette la cohérence.

France Stratégie lance donc ce projet le 6 février prochain pour permettre aux décideurs publics et à chacun de prendre la mesure de ces nouvelles exigences de soutenabilités, et d'en tirer les conséquences dans les processus de « fabrique » de l'action publique, de sa mise en œuvre et de son évaluation.



1. Cadre conceptuel : pourquoi « les soutenabilités » ?

L'incorporation progressive des défis environnementaux aux autres politiques publiques, notamment économiques, a donné lieu à l'élaboration de divers mots d'ordre, qui se situent parfois entre le concept et le slogan, et qui contribuent chacun à sa manière à cadrer le débat et le champ des possibles.

Développement durable, croissance verte, etc.

La distinction entre les notions d'écodéveloppement, de développement durable, de croissance verte ou encore d'économie verte est parfois difficile : chacune de ces expressions voit sa définition fluctuer selon les acteurs qui l'emploient et elles ont entre elles des limites poreuses. Si la définition du développement durable a eu le temps, depuis sa première utilisation dans les années 1980, de s'imposer au niveau international, mais également d'être réinterprétée, les notions d'économie verte et de croissance verte sont plus récentes et visent davantage à rassurer sur les implications d'un tel changement de paradigme qu'à préciser un mode de développement soutenable – au risque d'occulter certains pans de l'« insoutenabilité » de nos sociétés. Même si chacune de ces approches a permis d'explorer une partie des défis croisés entre environnement, social et économie, il semble nécessaire d'aller plus loin pour appréhender la complexité des périls dont nous sommes aujourd'hui avertis.

Du développement durable à la soutenabilité

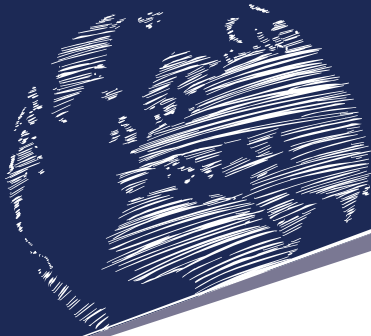
Le concept de soutenabilité englobe ces trois dimensions et invite à aller plus loin pour penser et élaborer des politiques publiques à la hauteur des défis à relever.

Si « soutenable », « viable » ou encore « durable » ont été régulièrement considérés comme synonymes, la définition de la soutenabilité permet sans doute un degré supplémentaire d'élaboration. L'objectif reste le même : « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

L'économie verte a pu être critiquée comme une marchandisation de la nature, alors que certains services écosystémiques sont jusqu'ici rendus gratuitement. La notion de croissance verte elle-même, sous-tendue par l'idée d'un possible découplage entre croissance et impacts environnementaux qui n'apparaît pas aujourd'hui accessible, ne remet pas en cause la croissance en tant que telle, ne croise pas assez l'économie avec les autres sciences sociales ou avec les sciences physiques, ce qui ne lui permet pas de produire une compréhension systémique du monde. Les politiques qui se réclament du développement durable ont hélas, malgré le caractère théoriquement intégré des enjeux, trop souvent laissé de côté les questions d'inégalités et conservent pour la plupart une vision du développement économique uniquement indexée à la croissance du PIB.

Poser la question de la soutenabilité conduit cependant à approfondir certains points que ces politiques n'abordent pas nécessairement :

- Comment définir les besoins que la société reconnaît et qu'elle se fait un devoir de satisfaire ? À partir de quel niveau la satisfaction de ce que nous considérons aujourd'hui comme nos besoins présents empêche-t-elle la satisfaction des besoins des générations futures ? Dans une perspective soutenable, les « besoins » doivent être évalués à l'aune de leur impact écologique, social et économique présent et futur, et de leur compatibilité avec les multiples limites planétaires désormais identifiées.
- Quels espoirs placer dans l'innovation technologique ? Compter sur la technique d'avenir pour résoudre les problèmes d'aujourd'hui peut être un pari risqué, voire un frein à l'action immédiate, à la transformation de nos modes de production et de consommation.
- Y a-t-il plusieurs chemins de transition ? Plutôt qu'un seul modèle de « développement durable », il semble que, compte tenu des disparités qui existent entre différentes régions du monde, dans la vulnérabilité aux chocs économiques, sociaux ou environnementaux, les différents niveaux de résilience des sociétés, les réponses qui doivent être apportées pour préserver la soutenabilité des modes de développement sont plurielles et doivent être imaginées collectivement, d'abord pour nous en Europe, mais aussi dans un cadre multilatéral aussi large que possible, tout comme à l'échelle locale.



De la soutenabilité aux soutenabilités

L'environnement n'est pas le seul domaine dans lequel des risques forts de rupture menacent nos sociétés. Plus de dix ans après le déclenchement de la crise, le système financier international reste fragile et le niveau global de la dette privée et publique par rapport à l'activité a continué de s'accroître. Les entreprises de la nouvelle économie de valorisation des données forment de fait des oligopoles qui conduisent à une diminution de l'intensité concurrentielle, à une extrême concentration des richesses et peuvent peser sur le fonctionnement des démocraties et l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'instabilité politique et économique de certaines régions du monde conduit à des exils importants de populations engendrant des tensions géopolitiques et de nombreux drames humains. Ces régions instables figurent en outre parmi les plus vulnérables aux conséquences du réchauffement climatique et à la perte de biodiversité, dont il est probable qu'ils conduiront à des mouvements de population massifs.

Les risques de ruptures et les problématiques auxquelles font face les sociétés sont cependant très différents selon le modèle de développement et la région du monde. Dans le monde occidental, le débat autour de la stagnation séculaire faisant suite au constat du ralentissement durable de la croissance et de la productivité fait douter de la robustesse de nos économies, qui repose en grande partie sur un rythme de croissance suffisamment élevé. Cela se produit alors même que les impacts de l'automatisation, de la numérisation et de l'intelligence artificielle conduisent à redouter des chocs puissants sur les conditions d'exercice de nombreux métiers, et demain, peut-être, sur l'emploi et sur notre modèle social.

Ces mêmes techniques rendent ainsi plus facile la multiplication de nouvelles formes de travail, qui à leur tour remettent en cause l'organisation classique de la relation employeur-salarié qui s'est construite depuis la révolution industrielle. Le cadre dans lequel s'est opérée l'insertion sociale par le travail, et plus précisément par l'emploi, est en risque. Il fait monter des inquiétudes d'autant plus vives que certains pays, dont la France, connaissent depuis plusieurs décennies un chômage

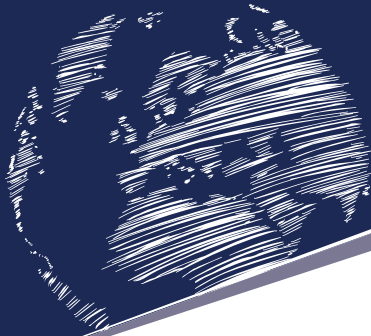
élevé, et que certains de leurs voisins n'ont réduit substantiellement le leur qu'au prix du développement de formes d'emploi dégradées. En outre, dans plusieurs pays développés, et en France particulièrement, cette évolution s'accompagne d'une baisse des espoirs de promotion sociale.

Ces évolutions interagissent les unes avec les autres. Elles s'accompagnent, en Europe particulièrement, d'une montée des défiances vis-à-vis des institutions de la représentation et d'une fragilisation de nos modèles de protection sociale.

Or il faudrait, pour pouvoir aborder l'ensemble des défis que les sociétés occidentales développées doivent relever, une capacité à les rassembler dans une vision englobant ces différentes dimensions, et à élaborer des politiques les articulant entre elles, dans les moyens et dans le temps. Ce qui implique une capacité de nos sociétés à renouveler les conditions mêmes d'exercice de la démocratie. Il est clair désormais que la démocratie ne peut voir son exercice suspendu entre deux échéances électorales, et que la prise en charge des défis du présent impose en permanence l'invention de méthodes de consultation, de délibérations collectives nouvelles permettant, au long cours, de produire des décisions reconnues comme légitimes. C'est l'un des enseignements de la crise des gilets jaunes, de l'implication de nos concitoyens dans la démarche du Grand débat, de l'appétit pour les conférences de citoyens, ou encore de la demande insistante d'extension du champ du référendum.

Une analyse profonde et systémique doit donc être entreprise par l'ensemble des acteurs publics et privés, associatifs et citoyens, pour mieux prendre la mesure des dilemmes auxquels nous sommes confrontés, mais aussi pour développer nos connaissances sur les processus qui nous conduisent dans l'impasse ou au contraire vers un modèle de développement soutenable dans toutes ses dimensions.

Dans chaque domaine, la soutenabilité d'une politique suppose la soutenabilité des autres. Une transition écologique soutenable socialement et économiquement. Une utilisation des nouvelles techniques numériques soutenable pour l'emploi, les compétences, les qualifications, les libertés. Une baisse du chômage qui rende l'espoir, avec le développement de nouvelles formations, à ceux qui sont depuis trop longtemps éloignés du marché de l'emploi ou qui craignent pour le devenir de leurs enfants tant du point de vue social qu'écologique. Une « fabrique » de la décision publique qui soit soutenable démocratiquement alors même que se multiplieront les occasions pour des choix collectifs de plus en plus exigeants, et de plus en plus intrusifs, de nous imposer de changer nos habitudes – la manière dont nous nous nourrissons, dont nous nous logeons, dont nous voyageons.



France Stratégie lance ainsi une réflexion sur « les soutenabilités », pour mettre une série de politiques publiques au défi de leurs conséquences sur le long terme et sur tous les plans auxquels nous avons fait référence. Parce que plusieurs crises peuvent s'alimenter, comme c'est actuellement le cas entre l'effondrement des écosystèmes et le réchauffement climatique, il s'agira d'appréhender systématiquement les différentes dimensions sur lesquelles on identifie un enjeu de soutenabilité, d'objectiver les risques d'« insoutenabilité » et d'engager un travail d'imagination permettant d'enviesager les différentes formes que peuvent revêtir les chemins de la transition.

L'idée de soutenabilités se donne comme ambition de construire un cadre adéquat pour prendre en compte à la fois les défis de durabilité à long terme de chaque politique et les impératifs de changement à plus court terme. Mettre le mot au pluriel, c'est prendre au sérieux les interactions entre les crises, entre les défis, entre les risques ; c'est s'obliger à intégrer dans chaque raisonnement des paramètres qui pourraient au premier abord en paraître éloignés.

Soutenabilité climatique et environnementale, soutenabilité économique et financière, soutenabilité sociale, démocratique ou territoriale, soutenabilité de la démographie, des migrations, soutenabilité sanitaire, alimentaire, technologique, etc., chacun de ces défis doit être intégré aux démarches qui dessinent des futurs possibles et proposent des transformations sociales et politiques.

L'une des difficultés réside dans la pluralité des approches disciplinaires qui permettent de penser ces impératifs, et qui ne sont que trop rarement incorporées dans les cercles ordinaires de réflexion et de décision – en particulier dans l'État, qui a souvent tendance à présupposer comme acquise sa propre soutenabilité et celle de ses pratiques. Il devra innover pour lui-même devenir acteur reconnu comme légitime des nouvelles soutenabilités.

Plusieurs efforts importants ont été engagés, au niveau national comme international, pour favoriser la prise en compte d'autres dimensions que la seule croissance du PIB dans l'analyse de la « santé » d'une société. Dans le cadre de son « Agenda 2030 », l'ONU a initié les 17 « objectifs de développement durable », déclinés selon 232 indicateurs que les pays doivent ensuite adapter pour organiser un suivi national.

Côté français, depuis 2015, un rapport actualisant un tableau de bord de dix « nouveaux indicateurs de richesse » est publié chaque année par le gouvernement¹. Ces indicateurs, définis grâce à un travail de consultation citoyenne conjoint de France Stratégie et du CESE, couvrent les champs économiques, sociaux et environnementaux : taux d'emploi, effort de recherche, endettement, espérance de vie sans incapacité, satisfaction dans la vie, inégalités de revenus, pauvreté en condition de vie, sorties précoces du système scolaire, empreinte carbone, artificialisation des sols. La loi du 13 avril 2015 prévoit également que ce rapport comporte une « évaluation de l'impact des principales réformes engagées [...], au regard de ces indicateurs ». Les rapports publiés en 2015 et 2016 ont ainsi présenté des évaluations à l'aune des dix nouveaux indicateurs de richesse de quelques-unes des mesures phares en cours de mise en œuvre (CICE, plan très haut débit, réforme du collège, etc.).

S'ils contribuent à l'appropriation par les acteurs politiques et sociaux de l'impact croisé des politiques publiques sur différents enjeux, ces indicateurs et l'évaluation prévue par la loi du 13 avril 2015 ne suffisent pas à eux seuls pour anticiper les risques de rupture de moyen terme et pour en tenir compte dans les choix politiques de court terme.

Le séminaire de France Stratégie se proposera donc de questionner les usages qu'il est possible de faire dès aujourd'hui de ces outils que sont les indicateurs (de même que par exemple les modèles macroéconomiques et environnementaux), mais aussi de cerner leurs limites et d'envisager des manières de les faire encore évoluer.

¹. Voir [Les nouveaux indicateurs de richesse](#), rapport du gouvernement au Parlement, 2018.



2. Méthode et objectifs

Réunir autour d'une même table praticiens et théoriciens de différents aspects des soutenabilités, pour qu'ils partagent leurs approches, leurs certitudes, leurs questions et leurs pistes de solution : tel est le premier objectif du séminaire de France Stratégie.

Pour cette institution, c'est une manière de se montrer fidèle à son histoire et à sa vocation de carrefour où se rencontrent les acteurs sociaux préoccupés par la construction partagée de l'intérêt général à long terme. Et c'est aussi une nouvelle manière de penser et d'élaborer les politiques publiques de demain en intégrant les enjeux de court comme de moyen et de long terme.

Pour l'ensemble des participants, c'est l'occasion de prendre connaissance d'initiatives multiples, de contribuer à la cartographie des acteurs des soutenabilités, de construire à plusieurs l'état des lieux des controverses et des difficultés qui font aujourd'hui obstacle à la pleine appropriation collective de ces enjeux.

Parmi les grands objectifs poursuivis, on peut notamment retenir les suivants :

- **Cartographier les risques d'insoutenabilités, les controverses et les acteurs ;** la dimension systémique de la démarche impose de commencer par un état des lieux de ce qui se fait, de ce qui s'invente – tant sur le plan conceptuel que dans l'action concrète, dans les territoires –, mais aussi de ce qui fait obstacle à la prise en compte des enjeux de long terme, et des controverses inhérentes à ces réflexions.
- **Faire de la prospective autrement :** avec ses travaux de prospective, France Stratégie s'inscrit dans le moyen et long terme, à la fois sous la forme d'anticipations construites sur la base des analyses disponibles aujourd'hui et pour dessiner un futur possible, viable, acceptable, désirable... La soutenabilité doit ainsi être comprise comme une condition de la désirabilité, à partir de laquelle elle peut être imaginée et élaborée. La question de l'horizon à retenir est évidemment centrale lorsqu'on s'inscrit dans le paradigme de la soutenabilité, car il s'agit d'articuler des principes de soutenabilité dans le temps long avec l'horizon des vivants et des actions immédiates.

➤ **Repenser la fabrique de la politique publique** : la façon dont différents objectifs peuvent se percuter socialement ou politiquement impose un changement de méthode dans l'élaboration des projets de réforme, impliquant une plus grande ouverture. Il s'agit d'incorporer de nouvelles connaissances, d'élargir le champ des disciplines et des expériences qui nourrissent la matière et contribuent à l'agenda des politiques publiques. Mais il faut aussi et surtout être capables d'élaborer démocratiquement des objectifs communs qui ne se laissent dominer ni par la préférence pour le présent ni par les groupes sociaux les mieux insérés dans les circuits de la décision. Si le rôle de l'État est central dans l'élaboration et la conduite de politiques soutenables, il n'en reste pas moins qu'une transition écologique menée de façon autoritaire serait démocratiquement « insoutenable » et, partant, non désirable².

➤ **Construire des scénarios** en visant à maintenir plusieurs options et dessiner des trajectoires de transition vers des mondes soutenables. Ce devoir d'imagination ne peut en aucun cas s'exercer « en chambre » et suppose d'impliquer l'ensemble des acteurs qui sont déjà engagés sur ces terrains, pour qu'ils puissent partager leurs expériences et leurs projets – par exemple en matière de « design fiction ».

➤ **Reconsidérer les critères d'investissement à l'aune des soutenabilités** : depuis 70 ans, France Stratégie a développé une expertise en matière d'évaluation socioéconomique des investissements, il s'agit de construire les modèles qui, dans une optique prospective, intègrent l'ensemble des dimensions de soutenabilité préalablement à toute décision de politique publique. Au-delà des études d'impact qui aujourd'hui évaluent de manière segmentée, avec les lunettes du modèle de développement actuel, les effets économiques, sociaux et environnementaux des politiques discutées, il s'agit de développer une véritable approche transdisciplinaire ou adisciplinaire des soutenabilités, issue de connaissances fondamentales, d'applications technologiques, d'innovations et d'expérimentations sociales, accompagnée par une participation démocratique renouvelée.

Dans tous les cas, il s'agirait d'interroger certains aspects de la construction des problèmes publics couramment négligés dans les cadres les plus classiques, et de faire émerger aussi bien des risques de rupture que des possibilités de réinvention.

À l'issue des séances du séminaire, un rapport et des recommandations pourraient permettre d'apporter un regard systémique sur les défis auxquels les politiques publiques doivent répondre en France et en Europe.

2. Voir Sterner, T., Barbier, E.B., Bateman, I. et al. Policy design for the Anthropocene. *Nat Sustain* 2, 14–21 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0194-x>